

静岡市政策・施策外部評価委員会

解説

「協働型プログラム評価」

2020年1月9日

株式会社政策情報システム研究所代表取締役

明治大学名誉教授

北大路信郷

1. 協働による自治体サービス①

若者向け情報提供サービスの協働作成 - イタリア、モデナ市

SESSO e volentieri

- 一番人気のコーナー
- 月1,000件 /1日 20件の質問付きメール
- 地域の“ヤング・スペース・コンサルタント”がコーディネート

PICCOLO CHIMICO

- 麻薬・新薬関係の情報
- 麻薬・アルコール問題についての地域調整センター

patente & libretto

- 道路と交通安全相談
- 運転免許関係のアドバイス

StradaNove LAVORO

- 労働組合による就業相談
- 特殊業務関係の詳細情報

spazio info

- 学習機会、レジャー活動、市民の権利と義務、旅行、などの情報がInformagiovaniとの連携で常に正確で最新のものに更新されている

in proprio

POCKET LEZIONI IN VIDEO

www.stradanove.net

@Tony Bovaird, INLOGOV, University of Birmingham, UK

1. 協働による自治体サービス②

地方での高齢者向け協働住宅サービス - フランス東部山村地域 -

フランス東部の村に作られている「Villa Family」は2つの受入家族がそれぞれ3人の高齢者の世話をしている、プライバシーと自立性のある程度保ちつつ、家族生活をしている



1. 協働による自治体サービス③

協働でスピード違反取締 - 英国サウスサマーセット -

- スピード違反防止で地元住民が警察と協力
- 2007年7月に監視を開始して以来、スピード違反が40%減少
- 市議会議員が、市民のパトロール参加を働きかけた



2. 行政改革から協働への流れ①

流れ1. 公共経営改革の必要＝1970年代からの政府の生産性低下

生産性低下の構造的理由：日本を含む多くの先進諸国で起こったこと

- (1) 社会の基礎的ニーズ充足に伴うニーズの高度化、個別多様化
- (2) 個人・家族の課題から社会の課題への変化
- (3) 高齢化、国際化、情報化、など社会構造や生活環境の変化
→ 地域の自治能力の低下、行政依存の増大、政府の過重負荷

流れ2. 公共経営改革(1980年代～)

小さな政府をめざすDPM(D＝規制緩和、P＝民営化、M＝市場化)が世界中に広まる

- ◆ 「新公共経営(New Public Management)」：英国サッチャー政権発のNPMが欧米で広がると同時に政府の大きさについて論争が続く
 - A. 福祉国家論：市場にまかせず政府が介入する必要性を主張
 - B. 自由主義論：政府が直接手を出すほどムダが多くなると主張

2. 行政改革から協働への流れ②

流れ3. 「新公共経営(NPM)」の矛盾

代理人制が基本的手法: 政府はサービス企画と決定、供給は代理人委任

◆代理人活用の原則

- (a) 市場競争原理で代理人を選定、(b) 業績・成果により代理人を統制
- (c) 顧客重視のサービス提供、(d) 代理人に対する大幅な権限委譲

◆次第に明らかになった弊害=(a)+(b)と(c)+(d)が両立できない: 結果的に

- (1) 市場競争を重視しすぎて、パートナーとの協調的關係が失われる
- (2) 命令・統制・監視により、代理人が自律的経営、改善改革を実践できない
- (3) 市民を顧客(神様)とみなすので、自助・共助・協働が生まれない

流れ4. 新たな公共経営改革(90年代～)

◆官民二分論批判「ガバメントからガバナンスへ」(R. A. W. ローズ)

大きな政府論も小さな政府論も官民の間の線引きの議論

← 政府の領域と民間の領域を分けて線引きなどすべきでない

◆ガバナンス重視、協働重視が拡大; 「NPMは過去に流行った疫病」

ガバナンス=社会全体が社会的課題を解決する統治機構

(行政は多くのアクターの1つに過ぎない)

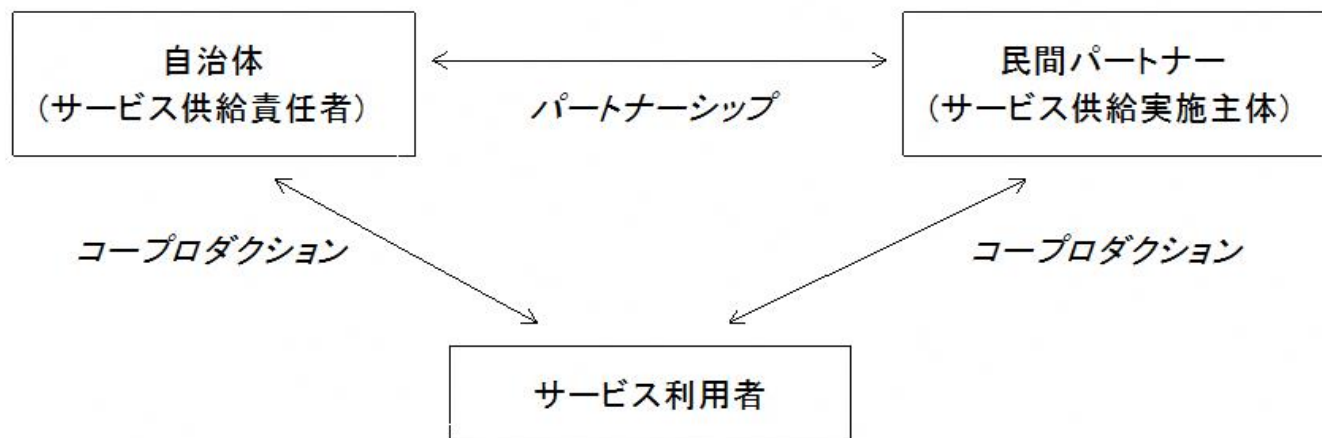
2. 行政改革から協働への流れ③

流れ5. 協働による地域経営の時代

協働を核とする「新公共ガバナンス(NPG)」の考えが広がる(2000年代～)

【協働の2種類】 2つのキーワードが頻繁に使われるようになった

- (1) **パートナーシップ** = サービス供給側の複数の主体の協力関係
- (2) **コプロダクション** = サービス供給主体と利用者との協力関係



◆協働は日本でも盛ん・・・公園サービスのパートナーシップとコプロダクション

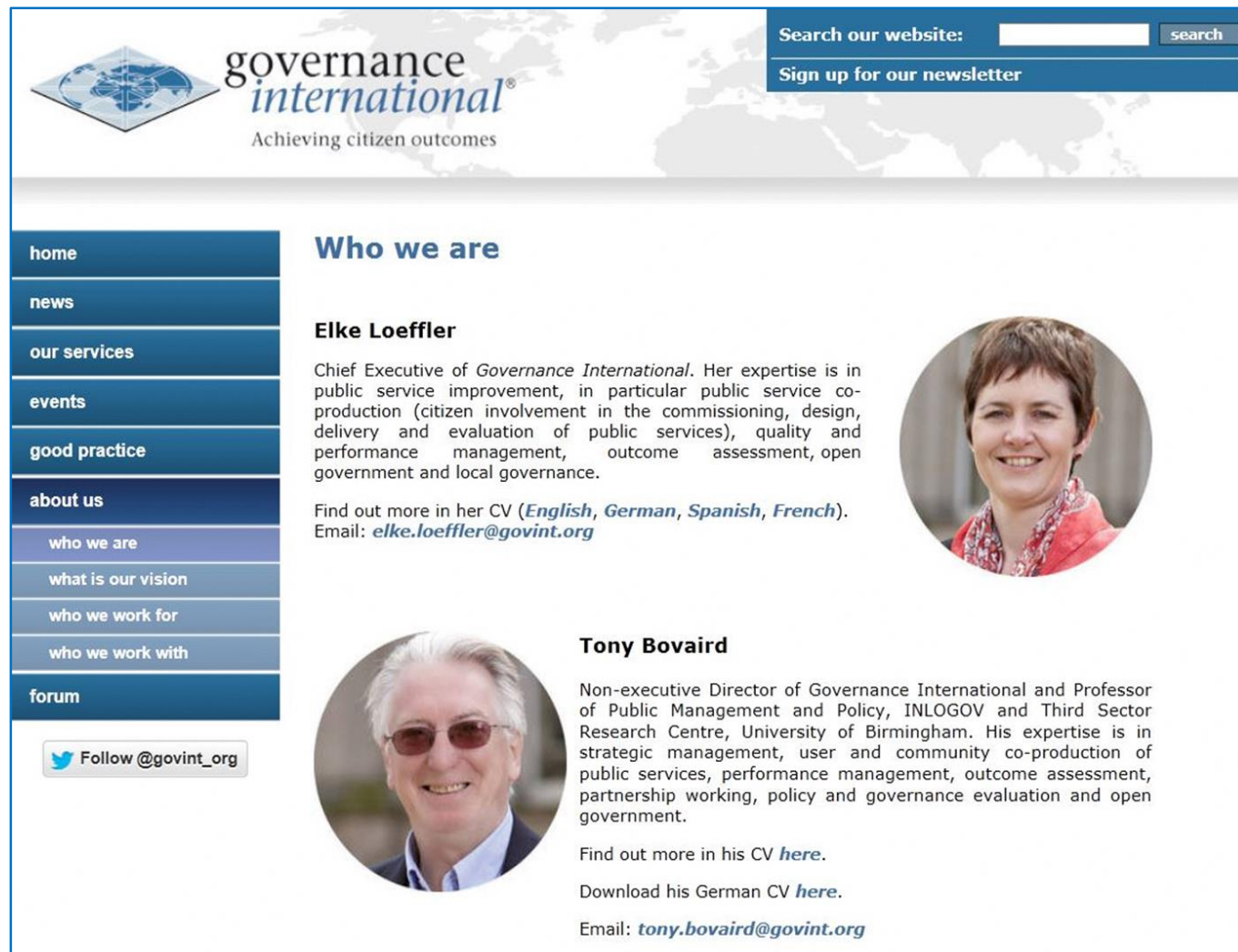
- ・市役所 : 公園の設置、維持管理予算の確保、民間への委任
- ・民間事業者 : 公園の維持管理
- ・公園利用者 : 花壇の花の世話、清掃、管理者との連絡

◆ただ、協働主体は揃っていても、PDCAマネジメント全般の協働事例は多くない

3. 協働推進の鍵はコープロダクション①

「公共サービスにおけるコープロダクションとは、サービス供給の専門家と市民がお互いの資産、資源、貢献をよりよく活用し、よりよい成果と高い効率性を実現することである」

英国バーミンガムに本部を置くNPO、ガバナンス・インターナショナルによる定義



Search our website:

Sign up for our newsletter

governance international
Achieving citizen outcomes

home
news
our services
events
good practice
about us
who we are
what is our vision
who we work for
who we work with
forum

[Follow @govint_org](#)

Who we are

Elke Loeffler
Chief Executive of *Governance International*. Her expertise is in public service improvement, in particular public service co-production (citizen involvement in the commissioning, design, delivery and evaluation of public services), quality and performance management, outcome assessment, open government and local governance.
Find out more in her CV (*English, German, Spanish, French*).
Email: elke.loeffler@govint.org

Tony Bovaird
Non-executive Director of Governance International and Professor of Public Management and Policy, INLOGOV and Third Sector Research Centre, University of Birmingham. His expertise is in strategic management, user and community co-production of public services, performance management, outcome assessment, partnership working, policy and governance evaluation and open government.
Find out more in his CV [here](#).
Download his German CV [here](#).
Email: tony.bovaird@govint.org

3. 協働推進の鍵はコープロダクション②

◆協働型作戦マネジメント＝施策の効果を高め、実効性を高めるしくみ

習志野市では市民のワークライフバランス推進作戦を市民、事業者、商工会議所、市役所職員、が協働で策定（後述：プログラム・セオリー評価の協働）

なぜ協働（コープロダクション）で作戦策定するのか？

1. 市民や関係者は、行政職員が知らないことを知っている。その意見を聞くことで、より効果的なサービスを実現することができる。
2. 市民や関係者に協力してもらうことで、問題の発生を予防し、将来、その処理にかかるコストを抑えることができる。
3. とともに汗を流して実行する協働パートナーとして、アウトカムを達成することに貢献してもらう。



習志野市男女共同参画審議会
男女共同参画推進登録団体、庁内職員による
ワークショップ風景
2015年1月

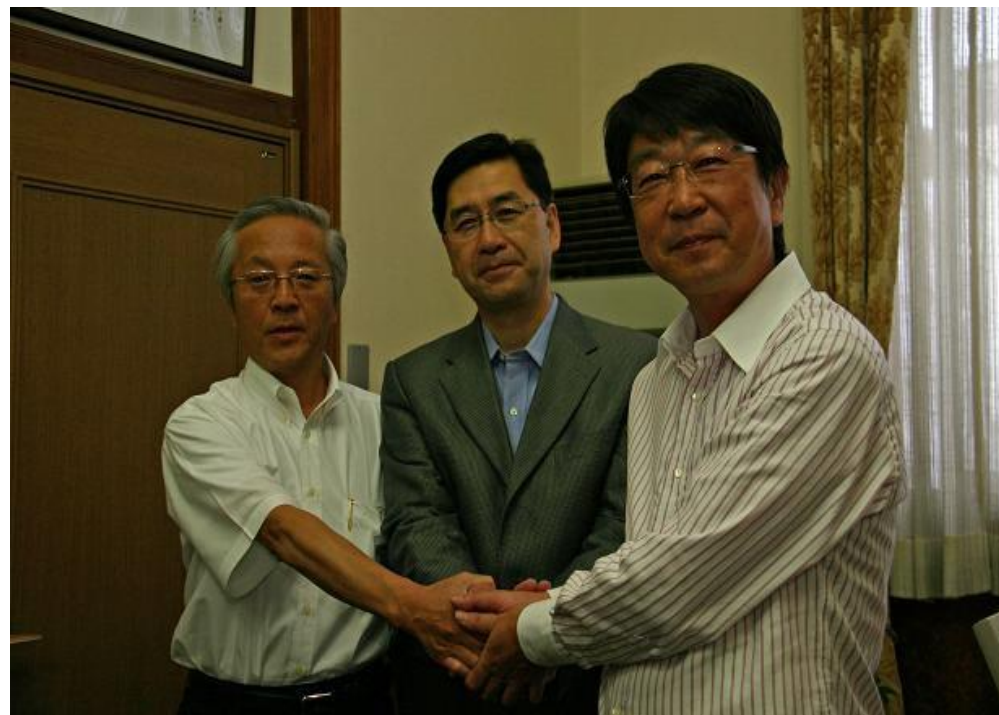
3. 協働推進の鍵はコープロダクション③

豊岡市協働型プログラム評価 市民協働作戦マネジメントの本格的実践例

始まりは民間出身副市長の任用

兵庫県豊岡市では、2人の副市長のうち1人を民間から起用するため、民間企業で経営実績のある人材を公募。1371人の応募があり、その中から元クアルコムジャパン社長真野氏を最終候補者として選出。9月の市議会で承認され、正式に副市長に就任。

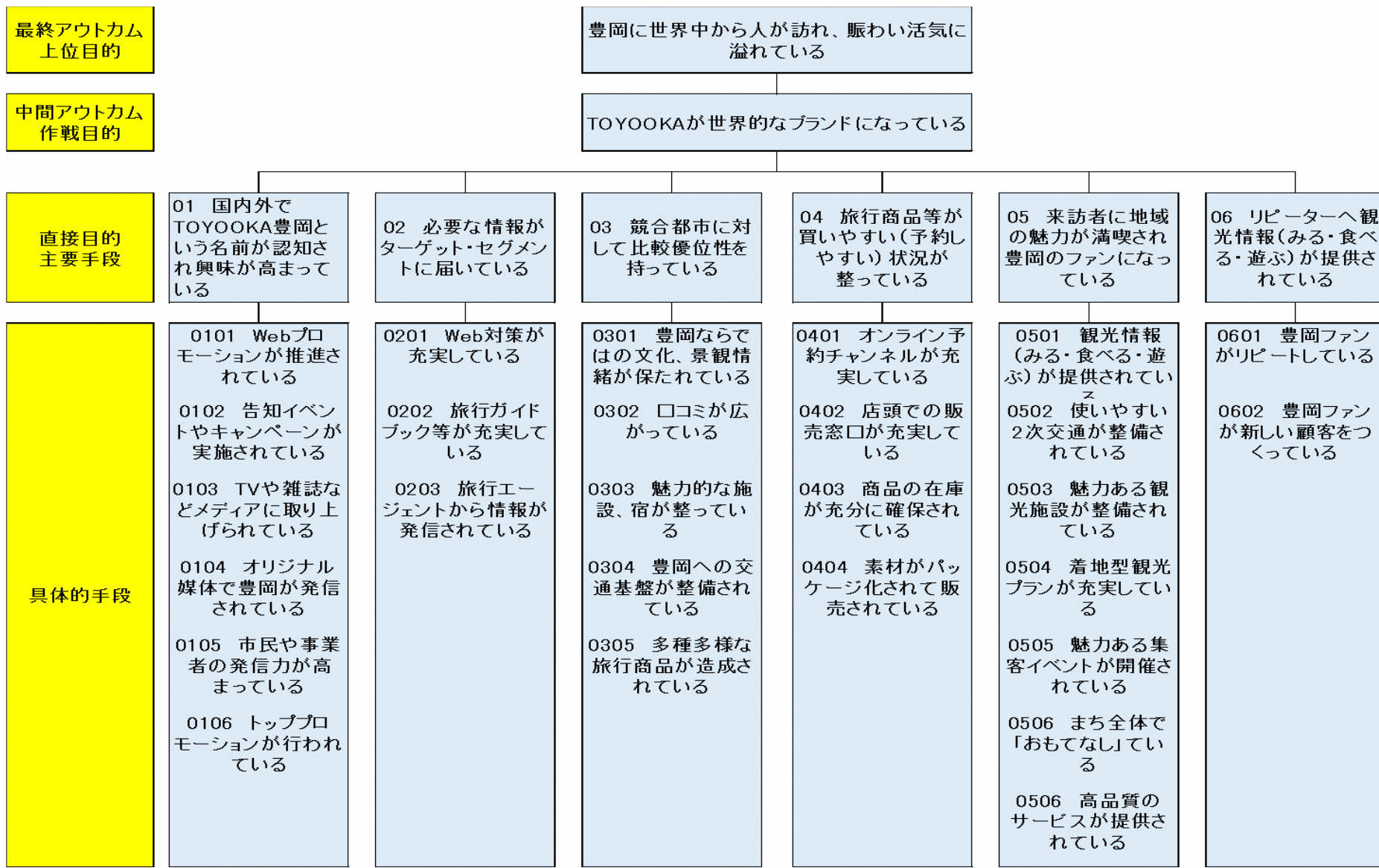
(2009年9月)



辞令交付の後、握手を交わす中貝市長(右)と中川副市長(左)、真野副市長(中央)

4. ロジック・モデルによる作戦の見える化①

豊岡市は、まず、ロジック・モデルを使って作戦策定、作戦の見える化を始めた



4. ロジック・モデルによる作戦の見える化②

ロジック・モデルを使うことで:

- (1)協働パートナー達が作戦目的を理解・共有
- (2)各パートナーが作戦のどこを担うのか、どのように貢献するのかを理解・実行
- (3)誰もが作戦改善に主体的に参加
→ 協働でPDCAマネジメントが可能に



「環境経済エコバレー戦略」環境経済部環境経済課

協働による作戦策定ワークショップ

最終アウトカム	市の経済が成長する
中間アウトカム	環境商品の供給と消費が増える
01	環境を意識して、環境商品を購入する市民が増える
0101	市民エコポイントの取組みを推進
0102	うちエコ診断の受診者を増やす
0103	エコ検定の受験者を増やす
0104	コウノトリ育む農法の推進
0105	買物時のマイバック運動
0106	市民が参加できる環境活動の周知
0107	太陽光発電システム設置家庭の増
0108	ペレットストーブ・薪ストーブ設置家庭の増
02	環境に取り組む企業が増えている
0201	環境経済型企業の誘致
0202	企業エコポイントの取組みを推進
0203	環境マネジメントシステムの取得促進
0204	再生可能エネルギーの積極的な導入

03	環境経済事業を行う事業者が増える
0301	成功・取組み事例を周知する
0302	事業計画策定等の専門家による助言
0303	補助金等による製品・技術開発リスクの低減
04	個々の環境経済事業の売上げが増える
0401	設備投資に対する補助金、金利優遇等支援
0402	展示会出展等への支援
0403	新規取引先の紹介
0404	産学連携等による生産技術向上
0405	公的機関の優先調達による信用力付与
05	環境経済事業を担う人材が増える
0501	採用情報を大学生等に知らせる
0502	企業認知度を高める
0503	学生との直接的な接点を増やす
0504	理工系大学生への奨学金制度
0505	従業員の海外留学等研修

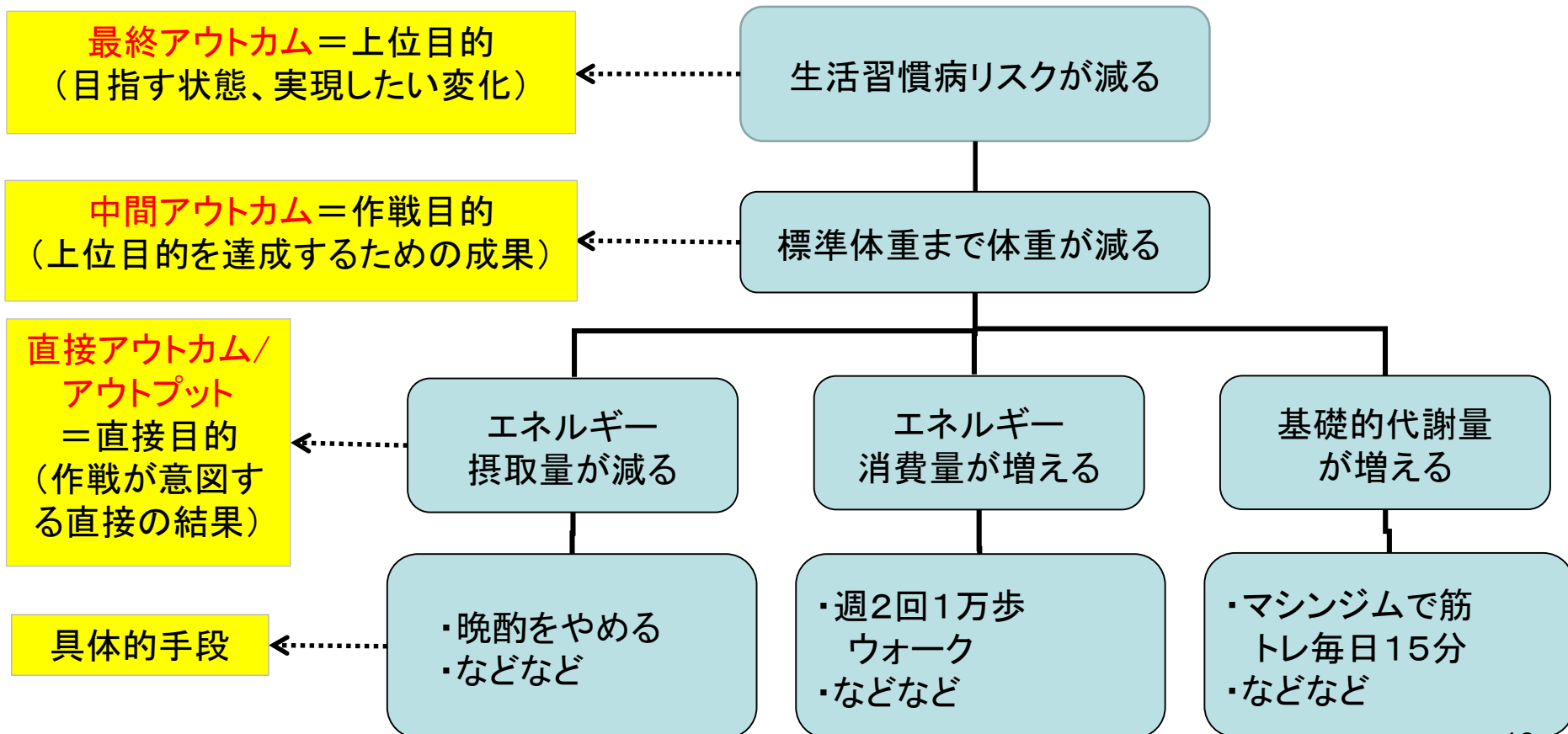
4. ロジック・モデルによる作戦の見える化③

◆ロジック・モデル: プログラム評価に不可欠な作戦記述ツール

= 作戦の目的と手段の論理構造を見える化(可視化)したもの

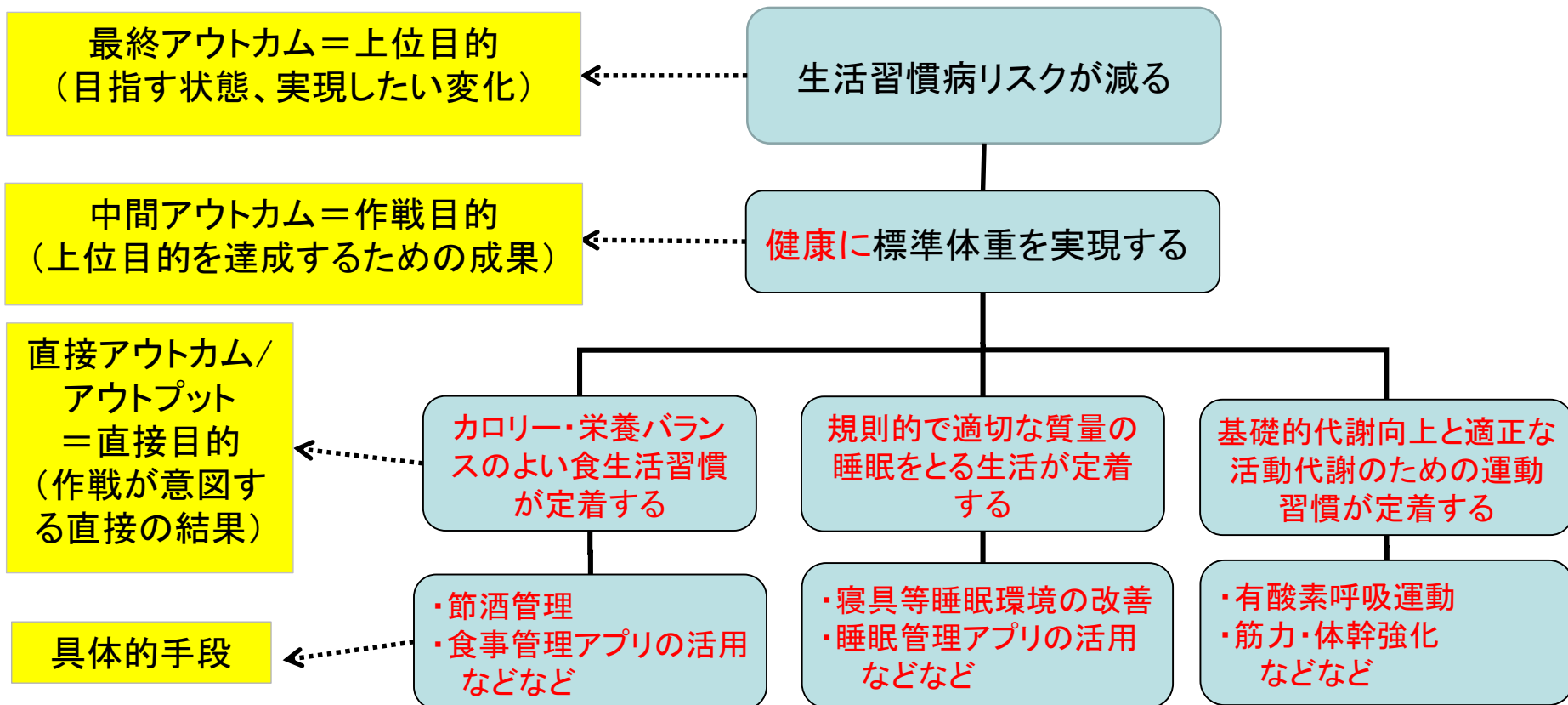
【ロジック】 = 論理; 因果関係に関する理論的な説明

【モデル】 = 物事を説明するための枠組み (例: 経済モデル)



4. ロジック・モデルによる作戦の見える化④

- (1) ロジック・モデルにより、これまで明示されなかった行政の作戦を見える化し、作戦の論理性、合理性を確認、高度化する。＝理論(セオリー)評価
- (2) 作戦遂行過程で作戦の妥当性を評価し、必要な修正を行う。＝プロセス評価



4. ロジック・モデルによる作戦の見える化⑤

ロジック・モデルの構成要素と用語の意味

- (1) アウトカム＝作戦の対象(多くの政策の場合社会)に起こる望ましい変化
 - (2) 最終アウトカム＝作戦が貢献を目指す究極のアウトカム
例: 交通死亡者が少ない状態、河川の水質が良好な状態、
 - (3) 中間アウトカム＝作戦自体が目指すアウトカム
例: 飲酒運転ドライバーが少ない状態、汚水の多くが処理されている状態。
 - (4) 直接アウトカム(またはアウトプット)＝作戦手段によって生まれる直接的な結果
サービス利用の質量や提供された財サービスの量など作戦活動の規模、質量を表すことが多い
 - (5) 指標＝アウトカムやアウトプットの程度を測定する尺度、モノサシ
例: 最終アウトカム指標: 交通事故発生件数、環境基準適合河川観測地点数
中間アウトカム指標: 飲酒運転再犯者比率、汚水処理率
直接アウトカム指標: 飲酒運転撲滅運動参加飲食店数、下水道接続世帯率
- ※アウトカムは作戦活動の受け手側(対象者、地域社会など)で起こること、アウトプットは供給側で起こること、という区別があるが、どこまでを受け手側で起こる成果とするのか、境界線をひくのは難しい。
- ※アウトプットを成果ではなく供給側の活動規模を表すものとして、直接アウトカムと区別することもある。
- アウトプット指標: 飲酒運転撲滅運動参加呼びかけ件数、下水道普及率

5. プログラム評価による作戦マネジメント①

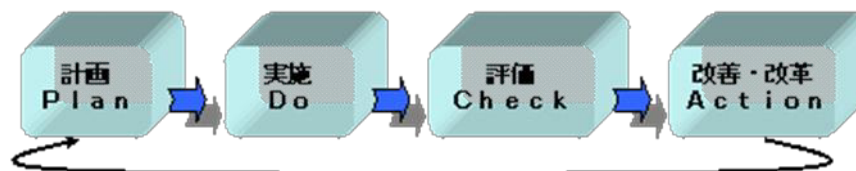
◆品質経営(クオリティ・マネジメント)

高品質な経営システムとPDCAマネジメントにより不断の改善改革が実践され、持続的な生産性向上が行われる経営体制

◆多くの行政機関がPDCAサイクルによる行政評価を重要するようになった。 【神戸市HP】

行政には、「計画し、予算を確保し、事業を執行する」ことに重点を置く傾向があります。これは、マネジメントのPDCAサイクル(Plan: 計画⇒Do: 実行⇒Check: 評価⇒Action: 改善・改革)でいえば、「Plan(計画)-Do(実行)」のステップを重視しがちであり、「Check(評価)-Action(改善・改革)」のステップ、つまり「成果を評価し、次の計画へ反映させる」ことを疎かにしている傾向があるといえます。

「計画よりも成果、予算よりも決算。税が実際にどのように使われ、事務事業が最も有効かつ効率的に達成されているかをチェックし、その結果を改善・改革につなげるといったPDCAサイクルを確立する」ために、行政評価が重要となります。



5. プログラム評価による作戦マネジメント②

PDCAのP(計画)の性格

- ◆行政機関でもPDCAマネジメントが重要という認識が共有されてきた一方、行政では「計画性」が重要という考えもほとんど変わっていない。「計画通りに実施する」という意味での計画性が基本であれば、柔軟に計画を変更すべきというマネジメント・サイクルの考えとは矛盾してしまう。

	PDCAマネジメント・サイクル における計画「P」	行政機関が予定どおりに予算や事業を 執行するための計画
性格	計画は柔軟に改善、修正、変更するもの	計画は当初決めたとおりに実行するもの
内容	とるべき作戦活動の体系	(予算に基づく) 事業の一覧・体系
策定 目的	成果(アウトカム)をどのようにして 実現するのかを記述し、共有するため	予算執行の根拠として参照し、 確実に事務・事業を執行するため

5. プログラム評価による作戦マネジメント③

政策評価におけるPDCAの違い

- ◆日本の行政機関で多い事務事業評価では、予算投入によってどれほど目的が達成されたか、投入の価値を評価する。

[P] 予算と目標の設定

－ [D] 事業執行

－ [C] 達成度評価

－ [A] 予算と目標の再設定

※[C]が政策評価を行う部分、という考えが広く共有されている。

- ◆プログラム評価では、PDCAの全ての過程で評価を行う。

[P] 作戦評価

－ [D] 遂行評価

－ [C] & [A] 作戦評価と遂行評価のレビューと改善

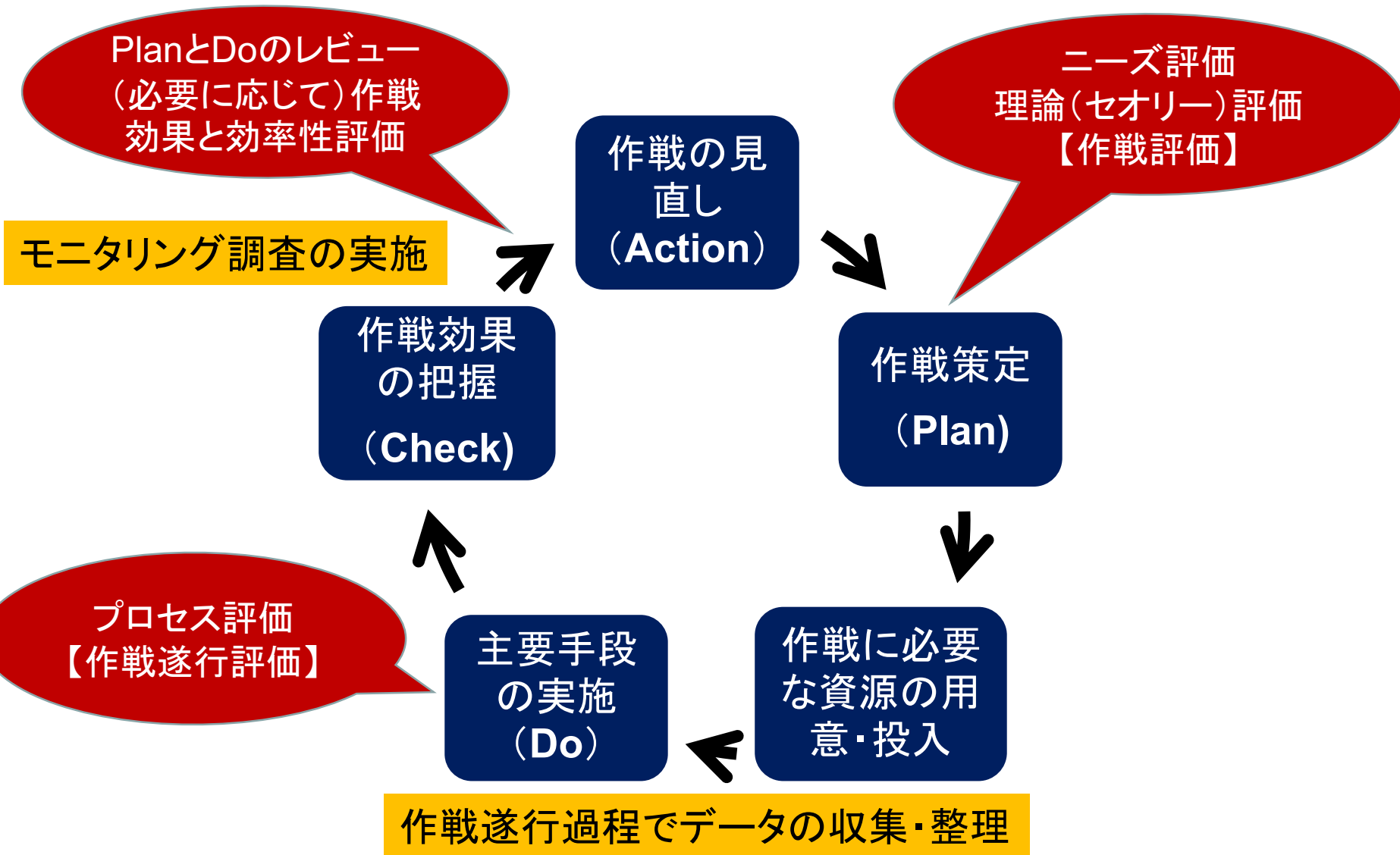
効果(インパクト)評価と効率性評価を行うこともある

※作戦の質向上、作戦遂行の質向上のための評価が中心。

- 評価は常に行い、[C]の段階まで待たず、必要な改善・修正はすぐに行う。
- [C]の段階では、目標達成度よりも、作戦自体の良否・質の評価、作戦遂行の良否・質を振り返ることが主なテーマとなる。

5. プログラム評価による作戦マネジメント④

政策サイクルとプログラム評価



おわりに

- 自治体経営に活用される評価は多様だが、**大切なのは評価目的、活用法** — 評価結果をどのように活用するのかによって評価対象も手法も異なる。(評価の費用対効果も重要)
- 政策・施策・活動の**改善と成果の持続的向上**が目的なら、評価対象は**作戦**(プログラム)、評価手法は**プログラム評価**(特に理論評価とプロセス評価)。
- プログラム評価は、**ロジック・モデル**により作戦を見える化し、作戦マネジメントを行うためのツール。
- 自治体の作戦マネジメントでは市民協働(**コープロダクション**)が極めて有効。なぜなら:
 - ①政策・施策の成果に直結する活動の大半は市民、地域の人々によって行われる。(行政が勝手に作戦を作り、実施しても効果は少ない)
 - ②市民が持つ多くの資源、知識、技術を使って作戦を共有し、作戦参加することで大きな成果を出すことができる。
 - ③個々の作戦に一部の市民が参加するだけでも、多くの分野に協働が広がれば、地域づくりに主体的に関わる市民が増え、地域力が向上する。

北大路 信郷（きたおおじ のぶさと）略歴

○生年・出身:

1948年・東京都文京区

○学歴:

1970年 国際基督教大学教養学部社会科学科卒業(教養学士)

1973年 国際基督教大学大学院行政学研究科修了(行政学)

○職歴:

1973年～1977年 アテネオ・デ・マニラ大学(フィリピン共和国)客員講師

1977年～1988年 地方自治研究資料センター(旧自治省自治大学校付属)研究員

1988年～1990年 静岡県立大学経営情報学部助教授

1990年～2004年 静岡県立大学経営情報学部教授

1998年～2004年 静岡県立大学大学院経営情報学研究科教授

2004年～2018年 明治大学専門職大学院ガバナンス研究科教授

2014年～2018年 明治大学グローバル・ガバナンス研究科教授

2016年～2018年 明治大学プログラム評価研究所研究員

2017年～現在 株式会社政策情報システム研究所代表取締役所長

2018年3月 明治大学退職、名誉教授

2018年4月～現在 明治大学プログラム評価研究所客員研究員

○2019年度主要公職

・総務省「契約監視会」会長

・総務省「政策評価に関する有識者会議」座長

・総務省「行政事業レビュー外部有識者会合」座長

○政策評価関係主要著作

・「成果主義に基づく自治体経営システムー業務棚卸法によるTQM」1999年3月『自治フォーラム』
No.474 自治大学校 第一法規

・『地方自治体における政策評価の現状と課題に関する調査報告書ー静岡県におけるトップシステムと
業務棚卸法を中心に』1999年9月総務庁長官官房企画課

・「地方自治体における行政評価」1999年10月『21世紀フォーラム』No.70(財)政策科学研究所

・『行政評価の設計・導入とその視点・手順』(共著)2000年3月(財)日本都市センター

・「政策評価におけるアウトカム指標設定のポイント」2001年7月『都市問題』Vol.92.No.7

・「自治体における政策評価導入の意味」2001年10月『都市問題研究』Vol.53.No.10

・『公共部門評価の理論と実際』(共著)2001年12月日本加除出版

・「政策評価におけるアウトカム指標設定の困難」2002年3月『経営と情報』Vol.14.No.2

・「地方自治体における経営システム改革の課題」『行政管理研究』No.106 2004年6月(財)行政管理研
究センター

・『新版公共部門評価の理論と実際ー政府から非営利組織まで』(共著)2004年6月日本加除出版

・「地方における政策評価ー政策マネジメントの質向上のための課題」『公務改革の突破口:政策評価と
人事行政』(共著・村松岐夫編著)2008年3月東洋経済新報社

・「自治体における品質経営実現のためのマネジメント・システムー静岡県の新公共経営システムの設計
思想」『県庁を変えた新公共経営』(監修共著)2008年10月時事通信社

・「改善改革運動ーPDCAの見える化」『住民行政の窓』2009年6月 No.336 日本加除出版

・「改善改革を創出する自治体品質経営の考え方」『地方自治職員研修』2010年6月 No.603 公職研

・「自治体における施策評価の考え方ー評価実務のVFM向上のためにー」『評価クォーター』2012年4
月 No.21(一般財)行政管理研究センター

・「府省におけるプログラム評価活用の可能性、意義と課題」『評価クォーター』2015年4月 No.33(一
般財)行政管理研究センター

・「公共部門における作戦ロジック・モデル活用法」『ガバナンス研究』2018年3月 No.14 明治大学ガバ
ナンス研究科

・「作戦ロジック・モデルの作成と活用ー社会的インパクト評価用ロジック・モデルとの違いを踏まえて」『評
価クォーター』2018年7月 No.46(一般財)行政管理研究センター